

CRITERIOS FRATERNALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES

di
OSVALDO BARRENECHE

This article deals with past and present police reforms. It argues that political control and policy making regarding law enforcement agencies are complex yet relevant issues that need to be studied and debated in both academic and public institutions. Fraternity, as a working concept, could be a useful tool for implementing new policies in orden to avoid previous mistakes and shortcomings of on-going reform processes.

El ejercicio de la autoridad y el uso (y abuso) del poder por parte de las instituciones de seguridad (particularmente la policía) es un problema vigente que enfrentan las sociedades democráticas. ¿Cómo lograr un eficaz uso de la fuerza pública para garantizar el derecho a la seguridad, por parte de los ciudadanos, y evitar al mismo tiempo los excesos propios de quien detenta el monopolio legal de tal poder? Cuestiones tales como la violencia institucional, la corrupción, la desigualdad en los criterios para aplicar la ley, entre otros, llevan a proponer diversas medidas y planes para intentar reformar estas agencias públicas. Esto implica el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad.

En diversas partes del mundo se han ensayado y puesto en práctica repertorios de medidas reformistas sobre las instituciones policiales. Más allá de las particularidades de cada región o grupo de países, existen algunos elementos en común que pueden reconocerse. Si bien el Estado detenta en teoría el monopolio de la fuerza pública, otorgándoles un *poder* a sus agentes para dicho ejercicio, la *autoridad* de ese mismo Estado es a menudo cuestionada por diversos sectores debido a que sus demandas de seguridad no son satisfechas. Esto da como resultado la emergencia de formas paraestatales que pretenden ocupar esos espacios, restringiendo y desafiando la *soberanía* estatal en materia de seguridad. Autoridad, poder, soberanía son, entonces, cuestiones centrales de la temática aquí planteada.

Este trabajo describe, en primer término, algunas de las características generales de estos procesos reformistas de las agencias de seguridad, sus alcances y limitaciones. Posteriormente, y analizando el caso de la América Latina en particular, la pieza introduce el concepto de *fraternidad*, como una herramienta de evaluación para el diseño de políticas públicas alternativas frente a esta problemática. La fraternidad puede constituirse en un criterio rector de importancia al momento de poner en práctica los planes de reformas institucionales tendientes a corregir algunos de los problemas aquí señalados.

1. Las "Crisis" de Seguridad y las Reformas policiales

El desgobierno político de la seguridad pública y el colapso institucional de la policía en varios países de América Latina a fines de la década de mil novecientos noventa motivó una profunda revisión de las (casi inexistentes) políticas públicas sobre estas temáticas. Todo un campo de expertos hizo su aparición, junto a la conformación de equipos políticos y de investigación académica, para abordar tales cuestiones[1]. De sus estudios, surgió un análisis detallado de la crisis del Estado en materia de seguridad pública, causada por una delegación política – tácita o explícita – de la gestión y el manejo de la seguridad pública en la policía. Atrincherada en una cuidadosamente elaborada autonomía política y contando con una independencia doctrinal, orgánica y funcional que consolidó su autogobierno, las agencias estatales policiales tuvieron en sus manos muchas, sino todas, las

1) D. Galeano, *Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos*, en G. Kaminsly (ed.), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada 2005, p. 91.

cuestiones atinentes a la seguridad, la vigilancia y el control de la población en los últimos decenios del siglo veinte, desde el retorno a la democracia en la región, a comienzos de los años ochenta[2].

Todos los estudiosos del tema coinciden en que este fue el resultado de un largo proceso vinculado a la constitución misma de las fuerzas policiales, su rol en el Estado moderno y su vínculo íntimo con el poder político de turno, desde la etapa madura de ese proceso de formación estatal por el que pasó América Latina a lo largo del siglo diecinueve hasta comienzos de la siguiente centuria. A partir de las ideas de Foucault[3], Neocleous[4] y Garland[5], entre los más influyentes, algunos investigadores exploraron el origen de la institución policial en el Antiguo Régimen y cómo a través de un triple proceso de minimización, legalización y criminalización, la policía fue adoptando un perfil más definido a medida que se consolidaba un orden estatal en toda América Latina, vinculado al liberalismo y al autoritarismo al mismo tiempo[6].

Los nuevos estudios sobre la historia social de la justicia en América Latina también han aportado a un renovado interés por saber sobre el pasado de las instituciones de seguridad, cuyo conocimiento estaba hasta entonces acotado a las publicaciones de historias institucionales producidas y patrocinadas por cada una de esas agencias. En el caso de México durante la época de Porfirio Díaz, por ejemplo, un trabajo centrado en la justicia criminal se ocupó del rol de la policía en este tema y de la manera en que los jueces penales actuaban en los delitos donde estaban involucrados estos funcionarios[7]. Por su parte, Brasil ha tenido una temprana tradición historiográfica sobre historia de la policía, fundamentalmente en la época del Imperio y de la Primera República[8]. Mientras que en la Argentina, para el mismo periodo, sobresale la producción de Lila Caimari[9] y sus trabajos sobre la administración del castigo, el control social y el rol de la policía en dichos procesos.

Pero a medida que avanzamos en el siglo veinte, los trabajos sobre historia de las instituciones de seguridad son contados, mayormente con aportes provenientes

2) M. Saín, *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires 2008, pp. 126-131.

3) M. Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el College de France (1975-1976)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2000.

4) M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Powers*, Pluto Press, Londres 2000.

5) D. Garland, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa ediciones, Barcelona 2005.

6) M. Sozzo, *Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina*, en S. Gayol - G. Kessler (comp.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires 2002, pp. 229-232.

7) E. Speckman Guerra, *Crimen y castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (Ciudad de México, 1872-1910)*, Publicación del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México DF 2002, pp. 115, 273.

8) M.L. Bretas, *Orden na Cida. O ejercicio cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*, Rocco ediciones, Rio de Janeiro 1997.

9) L. Caimari, *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina. 1880-1955*, Siglo XXI, Buenos Aires 2004.

de otras ciencias sociales[10], con algunas excepciones[11]. Esto, por supuesto, hasta llegar a lo acontecido más recientemente, durante los años del terrorismo de estado de la última dictadura militar y sus secuelas, sobre lo cual hay más estudios centrados en la policía, junto a otros relacionados con los dramáticos resultados que se obtienen de su interacción con distintos grupos y personas de la sociedad[12]. Por lo tanto, los estudios históricos sobre las instituciones de seguridad constituyen un aporte significativo para comprender acabadamente una de más demandas más urgentes de la democracia en toda América Latina. Esto es, la relativa a la reforma de sus instituciones de seguridad a través de la implementación de políticas públicas acordes a ese objetivo.

La idea de "reforma policial", al igual que cualquier otra reforma en el ámbito de la administración pública, suele estar asociada a cierta noción de *crisis*. Esta observación no es ajena al oído contemporáneo, habituado a recibir noticias sobre reformas policiales que intentan aplacar la "crisis de inseguridad". En varios momentos de la historia latinoamericana, como por ejemplo a mediados del siglo XIX, la prensa gráfica reclamaba insistentemente una reforma de la policía para atender al desorden general de ciudades como México, Río de Janeiro o Buenos Aires. La imputación de crisis tenía entonces alcances más amplios: se refería, es cierto, a la propagación de delitos entre una población cada día más numerosa y anónima, pero también apuntaba a las deficiencias materiales de la ciudad (dificultades de tránsito, inundaciones, amontonamientos de basura, epidemias). Los límites entre la policía de seguridad y la administración municipal aún no estaban claramente instituidos.

Lo cierto es que las ideas de reforma y crisis comparten un campo de significados comunes. Actualmente, cada funcionario que asume una secretaria de seguridad debe admitir la existencia de una crisis y, concomitantemente, proponer algún tipo de reforma. Estamos en presencia de un fenómeno eminentemente retórico, que afecta la legitimidad de un campo de acción, aunque no se trata de una novedad absoluta de nuestros tiempos. La crisis de inseguridad en América Latina, que se considera inédita, tiene abundantes ediciones anteriores. Cuando los medios de comunicación refuerzan esta idea de la novedad no hacen otra cosa que ignorar su propia historia. Bastaría con descender de las oficinas de redacción a los anaqueles que contienen los diarios de los siglos XIX y XX para constatar la falacia de la excepcionalidad de la crisis contemporánea[13].

10) M.E. Andersen, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2002; S. Tiscornia, *Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de Las Damas de la Calle Florida, 1948-1957*, en Ead. (comp.), *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*, Editorial Antropofagia y UBA, Buenos Aires 2004.

11) L. Kalmanowiecki, *Origins and Applications of Political Policing in Argentina*, en «Latin American Perspectives», Issue 111, Volume 27, Number 2, March 2000, pp. 36-56; O. Barreneche, *La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951*, en «Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales», Volumen 47, Número 186, Julio-Septiembre 2007, pp. 225-248.

12) A. Isla, *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Editorial Paidós, Buenos Aires 2007.

13) S. Saítta, *Regueros de tinta. El diario Crítica en la década de 1920*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 1998.

Es preciso aclarar que, por detrás del culto a la crisis, existen reformas silenciosas. A menudo, en tiempos de poco alarde de cambios y escasos anuncios proselitistas, se inyectan innovaciones significativas. Otras veces, grandes puestas en escena, empapadas del lenguaje de la urgencia, no son otra cosa que anuncios de transformaciones institucionales que nunca acontecen. ¿Cómo se ha llegado a unir, tan íntimamente, la idea de reforma policial con los rituales políticos de la crisis? Es que la cuestión del delito invoca, quizás mejor que ninguna otra, el mito del "todo pasado fue mejor". Siempre la criminalidad reinante es cuantitativa y cualitativamente peor que la de un pasado más o menos remoto. Siempre se cometen más delitos que antes y con mayor brutalidad. Siempre el criminal es más imprevisible, tiene menos códigos, es más improvisado. Es la parábola histórica del miedo al delito[14].
De este modo, podríamos afirmar que la reforma policial posee una doble ontología. Por un lado, existe como una realidad cultural presente en la prensa de opinión de comienzos del siglo XX (a través de los recurrentes reclamos por una "reforma del ramo de policía") y omnipresente en la industria cultural de masas, desde el periodismo gráfico hasta la literatura popular, desde la radio hasta el cinematógrafo y la televisión. Por otro lado, la reforma existe como una realidad institucional que afecta las rutinas administrativas, el ejercicio cotidiano del oficio policial. En un reciente libro sobre la cultura policial norteamericana, Christopher Wilson[15] sostiene que existe una tensión de largo aliento entre la alta visibilidad de los policías en los canales de cultura masiva y la baja visibilidad de una policía que, en su inmensa mayoría, constituye una existencia más bien opaca, de escasa exposición pública, predominantemente "oficinesca". Para Wilson, los medios de comunicación y la literatura popular difundían imágenes de policías que son generalmente grandes héroes o temibles villanos. En contraste, criminólogos y sociólogos insisten sobre esa otra cara de una institución atestada de funcionarios de sillón[16].
Esta tensión entre dos realidades policiales redunda en una cierta partición de la producción académica: en sintonía con los sociólogos del control social, los historiadores de la policía tienden a enfatizar la opacidad policial; mientras que los críticos literarios se centran más en la alta visibilidad de los agentes del orden dentro del género policial. Es posible, no obstante, ensayar un ejercicio de articulación entre las narrativas culturales y las rutinas cotidianas de la policía. Entonces, hay que abordar el tema de la reforma policial desde esa perspectiva intersticial, prestando atención, a la vez, a las transformaciones materiales y a las representaciones culturales del oficio policial[17].
Enfrentamos, además, otros problemas para la definición del concepto de reforma policial. En primer lugar, siguiendo al criminólogo canadiense Jean-Paul Brodeur[18],

14) G. Kessler, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires 2009.
15) C.P. Wilson, *Cop Knowledge. Police Power and Cultural Narrative in Twentieth-Century America*, The University of Chicago Press, Chicago 2000.
16) D. Monjardet, *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Editorial Prometeo, Buenos Aires 2010.
17) H. L´Heuillet, *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*, Editorial Prometeo, Buenos Aires 2010.
18) J.-P. Brodeur, *Les visages de la police, pratiques et perceptions*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal 2003.

reconocemos en la policía una "vocación generalista" que contrasta con el carácter especializado de otras dependencias estatales (por ejemplo, la educación o la salud pública). Los policías vigilan la ciudad de día y de noche, ordenan el tránsito, asisten en casos de accidentes, median en disputas entre vecinos, custodian funcionarios, persiguen presuntos delincuentes, elaboran sumarios, toman huellas digitales y las analizan. Y tan sólo mencionamos algunas de sus muchas y diversificadas tareas. ¿No sería entonces impreciso hablar de reforma policial en singular? ¿Qué es lo que se pretende reformar siendo que la policía, desde su nacimiento como institución, estuvo a cargo de una plétora de actividades completamente diferentes[19]?

En segundo lugar, si aceptamos que las innumerables tareas que desempeñan los policías comparten un mismo mecanismo de resolución de conflictos que involucra un "entendimiento intuitivo de las exigencias de cada situación", según una clásica definición de Egon Bittner[20], entonces las reformas policiales chocan contra el dilema de los límites de la discrecionalidad. Tal vez no sea imposible reformar el funcionamiento de una institución a la cual se le transfiere el uso de la fuerza pública, la pura fuerza de ley estatal, pero es razonable reconocer la dificultad del objetivo. ¿Cómo conciliar el reclamo de una policía que atienda todas las situaciones excepcionales, todas las extravagancias de la vida social, y que, a la vez, se atenga estrictamente a un reglamento?

Estas cuestiones pueden abordarse desde cuatro ejes: Primero, la reforma como cambio del "modelo institucional": este eje involucra las vinculaciones entre la policía y el régimen político, el lugar de la policía en el dilema entre centralización y descentralización del poder de gobernar, y la construcción de la institucional policial en el marco del proceso de formación estatal. Segundo, la reforma como transformación en el ejercicio del poder de policía, los grados de especialización alcanzados, y las relaciones con otras agencias estatales, en general, y con el sistema de justicia penal, en particular. Tercero, la reforma como innovación en los mecanismos de reclutamiento, formación y capacitación de los policías (a modo de ejemplo, los debates sobre la militarización de la instrucción policial). Finalmente, la cuestión de la reforma como incorporación de novedades tecnológicas para el trabajo policial, desde las inversiones para la investigación en el área de identificación de personas, hasta el impacto de la recepción de artefactos como el telégrafo, el teléfono, la radio, el automóvil y, desde luego, las armas[21].

Por lo tanto, La "reforma policial" representa un fenómeno complejo, de múltiples aristas, que no puede reducirse a la implementación de un repertorio de medidas hacia el interior de las agencias policiales. Es necesario abordar la cuestión de la seguridad desde una mirada mucho más amplia.

19) D.H. Bayley, *Modelos de actividad policial, Un análisis comparativo internacional*, Editorial Prometeo, Buenos Aires 2010.

20) E. Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Boston 1980.

21) O. Barreneche - D. Galeano, *Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX*, en «Cuadernos de Seguridad. Publicación del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos», Buenos Aires, Número 8, Diciembre de 2008, pp. 73-114.

2. ¿Seguridad ciudadana o seguridad pública?

Precisamente para ampliar nuestra perspectiva sobre estos temas, podemos comenzar considerando un criterio de distinción importante, a tener en cuenta: el de seguridad pública y la seguridad ciudadana. Parecen similares, pero no lo son. Seguridad ciudadana consiste en el despliegue estatal del conjunto de leyes y prácticas destinadas a dar protección y a asegurar el ejercicio de los derechos y garantías individuales de todos los ciudadanos. En cambio, seguridad pública se circunscribe, como intervención estatal, a su propia protección, permanencia y reproducción.
Por su parte, el comúnmente empleado concepto de "orden público" se refiere a una situación en la que la vida, individual y colectiva, se desarrolla en un ámbito de tranquilidad social al amparo de las normas vigentes. La institución pública cuya misión específica es el mantenimiento del orden público en sus múltiples dimensiones, seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública, es la "policía". La policía regula el ejercicio de los derechos, vigila su cumplimiento y ejecuta coactivamente las sanciones. El "poder de policía", por su parte, es la potestad de regulación y encauzamiento de conductas por medio de la limitación en el ejercicio de los derechos individuales[22].
Ahora bien, las sociedades, con el propósito de gestionar la conflictividad social, diseñan e implementan políticas de seguridad. Pero existen concepciones contrapuestas respecto de la mejor manera de gestionar esos conflictos[23]. Algunas asimilan la idea de orden a la de seguridad, dando sustento a una ilusión de orden absoluto. La regulación punitiva de las conductas individuales y colectivas es resultado de esta visión. Otras, por el contrario, sostienen que deben generarse mecanismos consensuados que permitan intervenir en los desacuerdos a partir de las instituciones democráticas. En esta perspectiva, toda forma de intervención debe basarse en el sistema normativo vigente[24].
Esta segunda perspectiva ha inspirado un *Acuerdo de Seguridad Democrática* (2009), en el cual representantes políticos de diversas fuerzas y organizaciones de la sociedad civil de la Argentina han consensuado una serie de pautas para el abordaje integral y democrático de la problemática de la seguridad y de sus instituciones. Sus puntos pueden ser de utilidad para cuestiones afines en otras regiones del mundo. A saber:

a. El Estado frente al problema del delito

La acción del Estado frente al incremento de la violencia y el delito se ha limitado mayormente a respuestas facilistas y autoritarias que consolidaron la ineficacia

22) J.M. Rico, *La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario*, en «Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal», Buenos Aires, año 3 (1998), número 3, *Policía y sociedad democrática* (número especial), pp. 173-188.
23) P. Ferrara, *Lo Stato Preventivo. Democrazia securitaria e sicurezza democratica*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
24) G. Lynch, *Concepciones de orden y seguridad en la normativa policial bonaerense, 1955-1982*, en Ponencia de las XII Jornadas de Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010.

policial, judicial y penitenciaria. En los últimos años, algunos procesos de reforma de las instituciones de seguridad tuvieron resultados favorables, pero fueron interrumpidos para volver a políticas de probado fracaso.

b. El engaño de la mano dura

Las políticas de mano dura no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática. La delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva son los ejes recurrentes de estas políticas de mano dura. Los reiterados fracasos de estas políticas han sido utilizados para insistir con las mismas recetas, en una espiral irresponsable que nunca rindió cuenta de sus resultados. Esta sucesión de intervenciones erradas ha constituido un impedimento para la profesionalización de las policías y ha potenciado la acción de redes de ilegalidad en las que intervienen funcionarios públicos.

c. Responsabilidad del Estado

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a la población el libre ejercicio y goce de sus derechos. La construcción de una ciudadanía respetuosa de la ley es el camino indicado, pero si la ley resulta quebrantada, el Estado debe proveer los medios necesarios para individualizar a los responsables y sancionarlos cuando corresponda. Una adecuada política criminal y de seguridad requiere: una policía eficaz en la prevención, de alta profesionalidad y debidamente remunerada; una Justicia penal que investigue y juzgue en tiempo oportuno a quienes infringen la ley, garantice la plena observancia de las reglas del debido proceso y de la defensa en juicio, y un sistema penitenciario que asegure condiciones dignas de encarcelamiento y de ejecución de la pena con sentido resocializador.

d. Una concepción integral de la seguridad

La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad. Para avanzar en un abordaje integral y efectivo del problema de la seguridad, el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público. La producción de esa información es también una responsabilidad indelegable del Estado.

e. Gestión democrática de las instituciones de seguridad

Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial es-

trictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de "estados mayores policiales", autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática. Los lineamientos básicos para una modernización y gestión democrática de las instituciones de seguridad son: la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización institucional de la organización policial a nivel distrital y comunal; la integración de la policía con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de violencia y delito; el control interno de carácter civil y control externo del desempeño y de la legalidad; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; el régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

f. Desactivar las redes del delito para reducir la violencia

Las medidas meramente represivas con las que se insiste ante cada crisis de inseguridad apuntan a perseguir los pequeños delitos y a los autores más jóvenes, bajo la falsa creencia de que así se limita el avance de la criminalidad. La realidad indica que un gran porcentaje de los delitos comunes está asociado a la acción de poderosas redes delictivas y a un importante mercado ilegal de armas que aumenta los riesgos para la vida y la integridad de las personas. Por lo tanto, reducir la violencia que alarma a nuestra sociedad exige reorientar los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de estas redes de delito y de los mercados ilegales. El Ministerio Público Fiscal, en coordinación con las autoridades de gobierno, tiene un rol fundamental en estas tareas. Una policía judicial, dependiente del Ministerio Público Fiscal, traerá transparencia en la investigación penal preparatoria.

g. Gestión policial no violenta en el ámbito público

La gestión democrática de la seguridad debe garantizar la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público, tales como espectáculos deportivos, recitales, manifestaciones de protesta social y desalojo de personas. Para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiario y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

h. El papel de la Justicia

El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una doble responsabilidad fundamental en el impulso de políticas de seguridad democráticas, en la investigación rápida y eficaz de los delitos y el control sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones de detención y la violencia institucional.

i. Cumplimiento de las penas en un Estado de Derecho

En nuestro país hay cerca de sesenta mil personas privadas de libertad. Las condiciones inhumanas de detención, los índices sostenidos de sobrepoblación en cárceles, comisarías e institutos de menores, la ausencia de reinserción social, las prácticas sistemáticas de violencia, tortura y una enorme mayoría de presos sin condena son los rasgos más evidentes de los lugares de detención. Una política democrática

de seguridad tiene que ocuparse por que el cumplimiento de la prisión preventiva y de la pena se dé en condiciones dignas y aptas para la readaptación de la persona condenada y no contribuya, como hasta ahora, a la reproducción y agravamiento de los problemas críticos de violencia, injusticia y delito que se propone resolver.

k. Un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia

Para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos en el marco de estos principios democráticos es imprescindible alcanzar un acuerdo político y social amplio que permita avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad.

Todos estos puntos constituyen aspectos centrales de una agenda común en materia de seguridad. Los mismos pueden resultar consensuados (tal como se sugiere en el punto 10) y, como se indicó, algunos han sido puestos en práctica parcialmente. ¿Por qué motivo no se ha logrado aun el cometido de producir los cambios esperados? Entre varias explicaciones posibles, podemos sostener que una de ellas consiste en no haberse basado en pautas innovadoras para su implementación. Una de ellas, sin duda, es el de la fraternidad como criterio marco para las políticas públicas de seguridad.

3. Criterios fraternales para políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

Así como estos puntos enunciados anteriormente son una guía para la implementación de reformas institucionales y de políticas públicas en materia de seguridad, la fraternidad puede también constituirse en un aporte, en una perspectiva desde la cual se viabilicen estos cambios.

Tal cual la entendemos[25], la fraternidad tiene un alcance universal pero no suprime las diferencias. De hecho, tiende a la unidad sobre la base del respeto a la diversidad. Este aspecto es fundamental para distinguirla de otras ideas y acciones, incluso formuladas desde una perspectiva fraternal, pero que se orientan a suprimir lo distinto. Por lo tanto, no se puede pensar en una sola ley, norma o disposición que, con una inspiración universal e inclusiva, pretenda abordar todas las cuestiones de la seguridad y de las agencias estatales que se ocupan de ella. Una arquitectura normativa abierta, con participación de diversos actores estatales y de la sociedad civil, propiciaría un marco fraterno para el abordaje de estas problemáticas.

Pero no basta que la fraternidad tenga un apelativo universal ni respete la diversidad. Bajo la inclusión y la distinción puede ocultarse la indiferencia. Deben pensarse políticas públicas donde las relaciones de reciprocidad e integración – de fraternidad – se complementen con los principios de libertad y de igualdad[26]. Estas

25) A.M. Baggio (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad. En la política y el derecho*, Editorial Ciudad Nueva, Buenos Aires 2006.

26) D. Ropelato, *Notas sobre participación y fraternidad*, en A.M. Baggio (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad*, cit.

relaciones de pertenencia se articulan con la idea de responsabilidad, de reconocimiento de la identidad y del aspecto unitario del cuerpo social, respetando a su vez las multiplicidades. Es decir que la fraternidad no implica solamente respeto externo sino compromiso interior, y este comienza poniendo al marginado, al excluido, en un mismo plano relacional que el resto de la sociedad. De allí que, en materia de seguridad ciudadana, estas personas deben ser fraternalmente vistas también como las víctimas de los problemas de inseguridad vigentes y no como sus causantes. Las propuestas de soluciones, por ende, deben incluir su voz.

La fraternidad no puede ser solo enunciada o debatida desde un punto de vista netamente intelectual y en un nivel teórico. Debe ser también vivida, experimentada, puesta en práctica. Por lo tanto, ésta exige que el rigor intelectual con el que se piensan las políticas públicas de seguridad democrática se complementen con un obrar concreto. La fraternidad interpela al estudioso, exigiendo que no solo describa por qué hay que cambiar algo sino cómo hacerlo. Y, en sentido inverso, pone en diálogo al político, al técnico, al actor social, con las ideas y fundamentos que guían su actuar. En otras palabras, la fraternidad crea un espacio de confianza y de diálogo para pensar, ejecutar, evaluar y corregir las políticas sobre seguridad.

La idea de la fraternidad se reconoce en una larga tradición cultural. Esas mismas raíces formaron parte del patrimonio y del ideario sobre el que la fraternidad se articuló con los otros dos componentes de la trilogía conceptual. Sin embargo, en la dinámica revolucionaria desde 1789, el concepto de fraternidad fue enmendado, perdiendo su apelativo universal. Los Iluministas ya se habían apropiado del término cambiando el significado, como fue el caso de Rousseau, para quien la fraternidad debía difundirse entre los ciudadanos y contribuir, desde la infancia, a reforzar la unión dentro del Estado, es decir, fronteras hacia adentro[27]. Al ser reinterpretada y despegarse de la experiencia popular que la había instalado en el ideario programático de la revolución, la fraternidad perdió fuerza en un discurso político francés para el cual la libertad y la igualdad solo se aplicaba en territorio europeo. Sin la interpelación ni la dimensión universal de la idea de fraternidad, este nuevo discurso pudo articular los otros principios a su medida y a su propio interés[28].

Muchos procesos de reformas recientes y de medidas adoptadas en torno a la seguridad, han tenido la limitación de ser concebidas teniendo en cuenta solo los intereses y necesidades de ciertos grupos de población, en determinados espacios territoriales, sin otras consideraciones. En cambio, desde la perspectiva de la fraternidad, las políticas públicas en materia de seguridad deben tener una dimensión regional y no quedar constreñidas a las problemáticas específicas de cada Estado-Nación. Se trata de definir una línea de trabajo que contemple la realidad de los países limítrofes y la región – América Latina – en su conjunto. Es que la fraternidad resulta un factor desequilibrante y desarticulador de diseños y arquitecturas políticas elitistas o facciosas. Su riqueza también radica en que no se

27) A.M. Baggio, *La idea de fraternidad entre dos revoluciones: París 1789 - Haití 1791*, en Id. (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad.*, cit.

28) P. Rosanvallon, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el Jacobinismo, desde 1789 hasta nuestros días*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires 2007.

reconoce si es reivindicada por y para unos, sin los otros. Su origen y trayectoria como experiencia histórica colectiva no resiste esa apropiación mezquina.
Si se reconoce una relación fraternal y esta es universal, significa que todos somos hermanos e integrantes de una misma familia humana, postulado este que encontramos en las principales religiones del mundo. La pertenencia a una única familia humana genera a la fraternidad mientras que, a su vez, la fraternidad hace visible a dicha familia. Pero los fundamentos de la política moderna separaron lo religioso de lo laico, llegando al punto que lo segundo negó completamente lo primero, constituyendo una verdadera "teología civil"[29]. Existe, en verdad, un prejuicio religioso que es refractario a todo lo que provenga de dicha esfera. No obstante, la fraternidad universal se instala en el tríptico fundante de la política moderna procedente de esa experiencia colectiva también de tipo religioso.
De acuerdo a lo dicho, las políticas públicas de seguridad ciudadana no pueden ser concebidas con criterio patrimonial por parte del Estado, de sus representantes y sus agentes. La intervención de organismos de la sociedad civil, de instituciones religiosas dedicadas al servicio de otras personas, de organismos de defensa de los derechos humanos, son fundamentales a la hora de diseñar y llevar adelante estas políticas. Incluso la distribución de recursos necesarios para tal fin debe contemplar este amplio espectro. La perspectiva fraternal previene de concentrar exclusivamente en manos estatales los recursos a asignar para resolver estos problemas.
Sencillamente no se puede negar la existencia de los conflictos en la historia, en la política, en la condición humana. Una perspectiva integrista podría argumentar, erróneamente, que si hay fraternidad no hay conflictos, y viceversa. En todo caso, un paso importante es descubrir, en las experiencias históricas, cómo la fraternidad puedo haber contribuido a encauzar y poner fin a ciertos conflictos. Así, por ejemplo, las primeras comunidades cristianas buscaron resolver fraternalmente las divisiones de su época: la religiosa (entre judíos y paganos), la social (entre esclavos y libres) y la antropológica (entre hombre y mujer), tal como lo anunciase San Pablo en sus cartas[30].
Para diversas concepciones e ideologías de la modernidad, la fraternidad universal no constituyó un instrumento adecuado para hacer frente a las complejidades de la política. La Ilustración dejó de lado los presupuestos religiosos y la experiencia histórica, para formular principios generales y abstractos que cada vez requirieron más de una mano autoritaria para su sostenimiento. Los conservadores y defensores del Antiguo Régimen recelaron del triunfo de la sociedad de la opinión sobre el saber, lo que juzgaron como la derrota de lo concreto y lo real en nombre de la ideología, potenciando su desconfianza hacia las masas. Y algunos marxistas (como Gramsci) propusieron profundizar la revolución sobrepasando lo económico y llegando a un plano cultural, a través de una nueva cosmovisión del hombre y del mundo que debía ser revelada y transmitida por los intelectuales[31].

29) R. Pezzimenti, *Política y religión. Legado cultural de la secularización*, Editorial Ciudad Nueva, Buenos Aires 2008.
30) P. Coda, *Para una Fundamentación teológica de la categoría política de la fraternidad*, en A.M. Baggio (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad*, cit.
31) R. Pezzimenti, *Fraternidad: el porqué de un eclipse*, en A.M. Baggio (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad*, cit.

En todos estos casos, la concepción del poder fue la de un bien escaso y distribuido desigualmente en la sociedad. Este debía ser asido para el ejercicio de la autoridad y para la legitimación de las propias ideas y voluntades. El poder, como síntoma de la voluntad de potencia, tal cual se lo ha descrito, obviamente dejó poco margen para la introducción de un principio inclusivo como el de la fraternidad universal[32].
Al mismo tiempo, la modernidad se ha caracterizado por la incorporación de las masas a la vida pública y, a su vez, la necesidad de controlarlas, evitando inclusiones generalizadas e idealizadas de los ciudadanos en la esfera pública ligada a la acción y fines de la política. Esto llevó a la separación neta entre los ideales de la sociedad liberal-democrática y la praxis política basada en el control, la coerción física y la verticalidad de las relaciones sociales. Recostada sobre este último aspecto pragmático, la política y las relaciones políticas de la modernidad han sido constreñidas en un paradigma conflictual y hegemónico. No es extraño pues, para este modelo, la desconfianza y el rechazo de todo moralismo político que contradiga el terreno de la praxis.
La fraternidad universal no niega ni se propone suprimir los conflictos. Sin embargo, la concepción de poder que le viene asociada es incompatible con la producción y la exacerbación de los conflictos para asegurar privilegios, para dominar a otros, o como medio para obtener más poder. La fraternidad cuestiona la visión pesimista de la historia, motorizada por el conflicto social permanente. Efectivamente, en el paradigma conflictual, no hay espacio para el altruismo, la reciprocidad, el amor, como fuerzas vitales de la historia. Y sin embargo, aun en las situaciones conflictivas más exacerbadas, estas fuerzas positivas aparecen y se pueden constatan. Solo que son leídas desde el conflicto como gestos ingenuos, acciones estúpidas o prácticas sin sentido ni impacto alguno en lo real.
La fraternidad, empero, no reniega del conflicto sino que plantea una conflictividad positiva. Una donde la solidaridad, el diálogo, las mutuas concesiones, la aceptación del otro, traccionan hacia la resolución inclusiva y equitativa de los problemas. La aceptación de la posibilidad real que estas fuerzas positivas actúen en la historia, junto a todas aquellas que potencian o perpetúan la lucha y la disputa social, parece constituir un problema epistemológico para el paradigma conflictivo. Sus premisas no lo admiten, contrariamente a la fraternidad, que si admite el conflicto junto con otras categorías de análisis de la realidad histórica.
Por lo tanto, la fraternidad no solo propone la mera "administración" del conflicto social, sino que patrocina y desafía al diseño de políticas públicas que también tengan en cuenta las fuerzas positivas que entrelazan a la sociedad. Desde ellas, propone sin ingenuidad posibles soluciones basadas en nociones tales como la solidaridad, la reciprocidad y la esperanza, valores estos que reconocen presentes en todos los pueblos del mundo.

Concluyendo preliminarmente, entonces, podemos señalar que la problemática de la seguridad ciudadana y del accionar de las agencias estatales destinadas a su cuidado representa uno de los principales desafíos de las democracias en América

32) A. Lo Presti, *El poder político en búsqueda de nuevos paradigmas*, en A.M. Baggio (comp.), *El principio olvidado: la fraternidad*, cit.

Latina y en otras regiones del mundo. El abordaje de estas cuestiones debe ser integral. Para ello, es indispensable la aplicación de políticas públicas específicas en materia de seguridad, que cuenten previamente con los consensos políticos y de amplios sectores de la sociedad. Pero aun cuando cierto consenso puede ser alcanzado para la formulación de una agenda de medidas que, por ejemplo, abarquen reformas profundas de las agencias estatales de seguridad, también es importante la incorporación de criterios innovadores que sirvan de referencia para estos propósitos.

La fraternidad resulta una perspectiva novedosa y valiosa para la elaboración, articulación, ejecución y verificación de políticas públicas en seguridad ciudadana. Algunos de los principios que la sustentan pueden ayudar a una formulación inclusiva, diversificada, multisectorial y amplia desde el punto de vista regional de dichas políticas. Un desafío complejo, sin duda, pero indispensable de afrontar para mejorar la calidad de vida democrática de nuestras sociedades.

OSVALDO BARRENECHE
Prof. di Storia dell'America Latina moderna, Università Nazionale de La Plata (Argentina)